

México en la encrucijada de 1994

Transición política y gobernabilidad

Leonardo Curzio Gutiérrez*



Introducción

Pocas cosas han avanzado tan espectacularmente en América Latina en los últimos años como la democratización política.

El denominador común de todas las experiencias transformadoras es que el proceso de transición es tan sólo una primera fase. Acordar los métodos de acceso al poder no resuelve en absoluto el ejercicio de gobierno y la eficacia para atender las demandas de los diferentes sectores. Las nuevas democracias latinoamericanas han encontrado graves obstáculos para combinar pluralismo político y ejercer una gobernabilidad progresiva que permita atender los graves rezagos sociales acumulados.

El mexicano persiste como un caso particular. La transición política no se ha completado. Los rasgos, las instituciones y las prácticas fundamentales del modelo autoritario que,¹ en principio, se deberían desmontar para poder hablar de una transición política, siguen en pie. Las transformaciones registradas en el marco legal y en las prácticas políticas no han dado paso a un nuevo modelo. La tónica ha sido, más bien, una liberalización gradual de los espacios políticos, pero con alto contenido discrecional que ha hecho provisional cualquier avance en un sentido democrático institucional. Esta provisionalidad da un margen extraordinariamente amplio a lo imprevisible. De allí que las elecciones de 1994 sean literalmente una incógnita.

El comportamiento imparcial e inobjetable de los órganos electorales y el clima general en el que se desarrollan las elecciones ha variado sensiblemente de una elección a otra desde 1988, pero sigue perci-

biéndose un clima de desconfianza sobre la transparencia de los procesos. Las elecciones locales celebradas en ese periodo han recibido un tratamiento diferente. Estas variaciones no permiten inferir que se haya registrado un cambio institucional a pesar del arribo -por primera vez en la historia- de un partido de oposición al gobierno de tres estados. El comportamiento del régimen en materia electoral parece responder a una liberalización que avanza o retrocede en función de valoraciones caso por caso que el mismo régimen parece hacer, confiriendo así al proceso de apertura democrática un alto grado de discrecionalidad y de imprevisibilidad.

En la coyuntura actual el régimen puede optar por tres vías. La primera sería su continuidad. La segunda pactar una transición con los principales actores y la tercera (que no sería propiamente una elección) sería su desplome. La primera de las opciones implicaría, en el escenario actual, la utilización de la fuerza en algún momento. La segunda, que estimamos que es la vía por donde se está transitando, implicaría una serie de acuerdos con actores de dentro y fuera del sistema político, y es la que desarrollaremos en el presente artículo. La tercera sería el producto de una crisis de gobernabilidad generada por la escasa legitimación del poder político y la ineficacia para atender las demandas planteadas por la sociedad.

Consideremos la evolución reciente del proceso de transformación política que ha vivido el país.

Las elecciones de 1988 a 1993

Hasta 1988 las elecciones presidenciales en México eran prácticamente un trámite para refrendar la candidatura oficial.

El 6 de julio de 1988 planteó -a juzgar por la amplia oferta presidencial en un sentido democrati-

* Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, y profesor de la Universidad Iberoamericana.

zador y la actitud de las principales fuerzas políticas: la inminencia de abrir espacios a la competitividad electoral, la implantación de un régimen de partidos y la redefinición de las relaciones sociedad-Estado.

En otras palabras, las elecciones de 1988 parecían constituir el conflicto abierto para proceder a un cambio político que permitiese transitar de un modelo político electoral no competitivo, dominado por el clientelismo corporativo y la presencia de un partido de Estado, a un nuevo marco político caracterizado por elecciones libres. Las cosas, sin embargo, no iban a resultar tan mecánicas.

El tripartidismo resultante de 1988 (PRI, PAN, FDN-PRD) va a arrojar tres visiones en apariencia convergentes en el fondo (las tres dicen aspirar a un modelo democrático) pero altamente discrepantes en sus análisis de la realidad inmediata. La cantidad de irregularidades detectadas en la elección presidencial de 1988 llevó el debate al nivel de cuestionar la legitimidad del nuevo gobierno.

Así, el nuevo Presidente de la República reconocía implícitamente la necesidad de avanzar en un sentido democrático al proponer el "Acuerdo nacional para la ampliación de la vida democrática".

El PAN, por su parte, presa de su condición de partido opositor y su disposición a colaborar con el sistema, opta, desde 1988, por una formulación híbrida que consiste en reconocer la legitimidad del gobierno "si éste actúa como gobierno de transición que acata el mandato popular de democratización, pluralismo, justicia social y soberanía popular".² En la tarea legislativa, la colaboración del PAN con las posiciones oficiales hace pensar que considera que el gobierno está actuando como si fuese uno de transición. Sin embargo, sus impugnaciones a nivel local de los procesos electorales debilitan severamente la consistencia de esta suposición.

El PRD ha proclamado reiteradamente la ilegitimidad del gobierno y ha hecho de la democratización política su tema fundamental de discusión y de propuesta política.³

Estas tres posiciones principales han sido el eje del acontecer político del país. Consideremos ahora lo que cada fuerza ha cosechado con su práctica política.

El PAN ha encontrado en su estrategia gradualista espacios importantes para llegar a puestos de elección popular (en la actualidad controla el gobierno de tres estados). La conquista de estas posiciones no ha sido, empero, producto de la institucionalización de una voluntad democratizadora. Ha dependido, más bien, de una negociación particular caso por caso. De hecho, uno de los gobernadores panistas,

el de Guanajuato, ostenta el mando sin haber ganado formalmente las elecciones.

El PRD ha mantenido reiteradamente sus peticiones de democratización integral del sistema político y ha sido sistemáticamente denunciado como un partido inflexible en sus posiciones.⁴

La actitud oficial ha sido errática y altamente discrecional. Esta falta de un proyecto claro puede apreciarse en el tratamiento que se le ha dispensado a las elecciones celebradas en este periodo.

El carácter gradual, pero discrecional y por tanto imprevisible, de la liberalización ha provocado que en México el proceso de transición política persista, después de seis años, como una incógnita. No hay un nuevo régimen y cada elección es una caja de sorpresas cuyo desenlace depende de diversos factores pero no necesariamente del voto popular. La discrecionalidad en el manejo de los procesos ha llevado al país a un abanico extraordinario de situaciones políticas derivadas de las elecciones en los estados de la Federación, que podríamos esquematizar así:

- Elecciones con hegemonía absoluta del PRI.
- Elecciones competidas pero con el reconocimiento de la oposición respecto a la legalidad del proceso.
- Elecciones en las que gana legalmente la oposición y llega al poder.
- Elecciones en las que gobierna la oposición pero como resultado de una negociación posterior a un conflicto electoral.
- Elecciones con conflicto postelectoral que culmina con la renuncia del gobernador electo y su remplazo por otro miembro del PRI.
- Elecciones en las que resulta triunfador el PRI pero con un alto grado de impugnación por parte de la oposición de izquierda y derecha.

No hay, en consecuencia, avances institucionales a pesar de la convergencia PRI-PAN en la aprobación de las sucesivas reformas electorales. En México cada elección es tratada como un caso particular en el que se miden las posibilidades de la oposición panista o perredista de movilizar contingentes de población para protestar por las irregularidades y producto de estas movilizaciones negociar posiciones. Esta imprevisibilidad del sistema electoral estriba en que no existe un patrón de comportamiento: ni total democracia ni fraude sistemático.

En agosto de 1994 habrá elecciones generales en México. Estas se realizarán con un nuevo marco legal y con la propuesta del ejecutivo de un pacto de civilidad, a la vez que con reiterados compromisos de legalidad e imparcialidad del proceso por parte



del Secretario de Gobernación. Sin embargo, la disparidad en el tratamiento de las elecciones estatales y municipales no permite suponer que el régimen (con todas las contradicciones que existen en su seno) esté dispuesto a admitir una libre competencia y a aceptar el resultado si éste es favorable a un candidato opositor.

En los últimos meses hemos visto que los acuerdos políticos entre los tres principales partidos políticos empiezan a cristalizarse. Asimismo, se ha apreciado en los medios de comunicación una apertura considerable a los partidos de oposición. Esto le da vigor a la suposición de que el proceso de transición política en su primera fase está caminando. El proceso, sin embargo, no podría limitarse a un acuerdo de último minuto entre los principales partidos, aunque éste sea un paso decisivo.

La presión de los actores externos al sistema político juega aquí un papel fundamental. Tres parecen ser los que están en condiciones de inclinar la balanza en un sentido o en otro: la opinión externa y especialmente la norteamericana, los observadores electorales de la propia sociedad mexicana y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

La opinión de la prensa y el gobierno norteamericano han jugado un papel diferenciado en los procesos electorales recientes. A partir de un análisis de contenido de la cobertura informativa de cuatro periódicos norteamericanos⁵ a las elecciones de 1985

y 1988, Norma González identifica un comportamiento diferente. En 1985 la esperanza de un bipartismo PRI-PAN llevó a los medios norteamericanos a tener una actitud extraordinariamente crítica. En 1988, con la aparición en escena de una opción de izquierda, se moderaron las críticas.⁶

La opinión externa en 1994 puede actuar como precipitador de cambios políticos o como elemento equilibrador para mantener el precario *statu quo* (como sucedió en 1988).

La actividad de los observadores nacionales asesorados por la ONU, y sobre todo el dictamen que emitan sobre la legalidad y transparencia del proceso, se convertirá en un dato político de máxima importancia. Estos observadores se convertirán en el termómetro de la credibilidad electoral.

Desde el 1 de enero de 1994 uno de los principales actores del proceso político mexicano se encuentra fuera del sistema político institucional. Se trata del EZLN. La no aceptación del plan ofrecido por el gobierno para la pacificación de Chiapas sigue teniendo escollos de corte nacional que señalan la inexistencia de "elecciones libres y democráticas". Ciertamente el EZLN no puede arrogarse representatividad nacional, pero su gravitación -especialmente si su posición es descalificar el proceso electoral- en el sentido de agilizar o entorpecer el proceso es de grandes dimensiones.

La informalidad de la política

La falta de credibilidad en los procesos electorales acentúa la idea planteada por varios autores de que existe una sensación de inutilidad de la política.⁸

En México el ejercicio electoral sigue siendo un ritual extraño. Las mayorías priistas y panistas aprueban leyes y códigos y luego reconocen que se deben reformar. La reforma permanente acaba por hastiar a los ciudadanos que ven que en otros países el problema electoral se resuelve el día que existe voluntad política de hacerlo. Organizar unas elecciones con alto nivel de credibilidad no es un proceso tan complejo como a veces se pretende.

En casi todos los países de nuestro entorno cultural el candidato perdedor no tiene empacho (pero tampoco posibilidad de no hacerlo) en reconocer el triunfo de su contrincante. En México esto no es posible todavía ya que, como se ha visto, los procesos electorales no tienen resultados previsibles. En algunas entidades gobierna quien no ganó, e incluso el partido que oficialmente perdió.

A esta pérdida de credibilidad en el sistema electoral como forma de relación privilegiada entre la sociedad y el Estado, corresponde una expansión

de las formas de presión directa. La manifestación, el plantón, los desnudos y las huelgas de hambre, la ocupación por la fuerza de instalaciones y recintos, incluso levantamientos en armas, empezaron a figurar en los medios de comunicación como las formas más comunes de obtener respuesta a las demandas.

Los grupos sociales descubren, en este periodo, que ante unos medios de comunicación que no ejercen cabalmente su función como contrapoder de denuncia de un aparato administrativo con graves carencias de eficiencia y honorabilidad, la presión directa tiene siempre un acceso directo a la opinión pública (aunque el asunto sea incluido en la información de tráfico de los noticieros).

¿Qué sentido tiene, se preguntará con razón algún ciudadano, militar en un partido o informarse sobre las plataformas para después esperar que triunfe la opción más votada y así conseguir solución a sus demandas, si el bloqueo de una carretera resulta mucho más eficaz?

Las formas de presión directa no tienden, como es obvio, a la institucionalización. Las demandas de los grupos suelen ser concretas y apremiantes. El sistema político, por consiguiente, sin una fórmula política clara que permita el acceso al poder de forma legítima y con un alto grado de ineficacia en el cumplimiento de sus funciones (la seguridad de los ciudadanos y sus bienes es tal vez lo más visible), está permitiendo que las fuerzas informales lo acosen y consigan demandas parciales que ponen en riesgo la estabilidad política del país.

Los sucesos acontecidos en Chiapas admiten, en el contexto actual, dos lecturas posibles:

- Se trata del gran conflicto político que precipita los acuerdos democráticos. Es decir, se trataría del punto de no retorno en un sentido transformador.
- Se trata de la consolidación de los mecanismos de presión directa como vía privilegiada para la solución de los conflictos de los diferentes grupos.

Al perder la legitimidad tradicional del viejo pacto revolucionario, el régimen mexicano no ha tenido la voluntad (¿capacidad?) de transitar a una nueva fórmula política que pueda legitimar el ejercicio del poder a través de las urnas. Esta carencia de legitimidad de las vías de acceso al poder puede potenciar aún más la escalada de acciones y presiones directas de los diferentes grupos para obtener solución a sus demandas. Hoy más que nunca la legitimidad del poder político se cruza con la eficacia del quehacer gubernamental y plantea de forma cruda el tema de la gobernabilidad.⁹



Transición política y gobernabilidad

Las transiciones a la democracia suponen, en una primera fase, un acuerdo entre los diferentes actores políticos para establecer reglas consensuadas que permitan el acceso al poder.

En los últimos meses hemos visto cómo estos acuerdos se han acelerado y han contado con la aceptación de los principales partidos políticos; mención especial merece el "Acuerdo para la paz y la democracia" suscrito por los principales candidatos así como la unanimidad para condenar el asesinato de Luis Donaldo Colosio. Es evidente que los sucesos de Chiapas y el asesinato de Colosio precipitaron lo que desde 1988 se había venido posponiendo.

El buen resultado de estos acuerdos permitirá resolver el conflicto político abierto por la escasa credibilidad de los procesos electorales en México. La gran mayoría de los mexicanos esperamos que este capítulo quede cerrado en agosto de 1994.

Ahora bien, la segunda parte de un proceso de transición requiere de un pacto que involucre a los sectores sociales (empresarios, trabajadores, campesinos, ejército, iglesia, etc.) con el fin de garantizar la gobernabilidad.

Si de las elecciones de agosto surge un gobierno con legitimidad democrática ¿podrá éste emprender las reformas administrativa, judicial y política, así como atender los graves rezagos sociales que aún

presenta la sociedad, sin perder la capacidad de conducción?

Una reforma amplia en un sentido democrático, como la que presumiblemente tendría que acometer el nuevo gobierno, supone el desencadenamiento de dos tendencias que, dejadas a su libre albedrío, propenderían a crear una situación de ingobernabilidad. Estas son:

- La explosión de demandas de los grupos más desfavorecidos por la política y la estructura del régimen anterior.
- La resistencia de los grupos afectados por las reformas.

Ambas tendencias pueden congestionar la acción del nuevo gobierno hasta llegar a una situación de parálisis. Esta perspectiva se ha visto alimentada por la dinámica observada en el pasado reciente.

En los últimos años las estrategias de presión directa de los diferentes grupos se han revelado como mecanismos eficaces para la solución de sus demandas. Esto ha debilitado la representatividad de los partidos y de las organizaciones sociales, e incluso de las instituciones a nivel nacional. Es decir, el tejido institucional para la lucha política y el procesamiento de las demandas sociales se ha visto rebasado por la acción directa de los grupos mediante plantones, manifestaciones y hasta movimientos armados.

El acuerdo político para establecer reglas puede ser garantizado por las organizaciones que supuestamente representan a la sociedad, pero ¿cómo se garantiza que la inercia de la presión directa no cesará aún cuando exista un gobierno perfectamente legitimado por las urnas, si la representatividad de los partidos políticos y las grandes organizaciones sindicales ha resultado severamente erosionada?

El escenario de una multiplicación de demandas no puede soslayarse debido a la situación de deterioro que viven amplios sectores del país. La contraparte tampoco. Los grupos que vean disminuidas sus ganancias y afectados sus intereses por efecto de una nueva relación con el Estado, harán valer su poder de forma directa. La potencialidad del conflicto es, en consecuencia, grande.

Para conjurar el fantasma de la ingobernabilidad sería imprescindible que los diferentes sectores de la sociedad suscribieran un pacto democrático que limitara las pretensiones de los diferentes grupos y permitiera al nuevo gobierno presentar un plan escalonado de reformas.

Si los partidos políticos y el gobierno han demostrado una especial lentitud para resolver la primera fase de la transición, cabe preguntar si se puede esperar que la sociedad, con todas las contradiccio-

nes que existen en ella, consiga **dirimir sus diferencias** y aceptar una agenda de resolución de demandas que por su volumen será necesariamente lenta.

La pregunta está en el aire y el gobierno que salga de las urnas tendrá la difícil responsabilidad de encabezarla. La oposición, cualquiera que sea su signo, tendrá un papel igualmente importante al tener que ejercer su función dentro de los límites que resulten del pacto de gobernabilidad y coadyuvar, en la medida de sus posibilidades, a encuadrar las demandas de los grupos dentro de un orden estricto que no ponga en riesgo la estabilidad del país.

Son, en definitiva, tiempos en los que la responsabilidad histórica de todos los actores sociales y políticos es alta. Hoy más que nunca los intereses de grupo deben inmolarse ante el interés general. La estabilidad del país no admitiría otro comportamiento. ▲

Notas

1. Por autoritarismo entendemos, siguiendo a Stoppino, un régimen que privilegia "el aspecto del mando y menosprecia de un modo más o menos radical el del consenso, concentrando el poder político en un hombre o en un solo órgano y restando valor a las instituciones representativas: de ahí la reducción a la mínima expresión de la oposición y de la autonomía de los subsistemas políticos y la anulación o la sustancial eliminación de contenido de los procedimientos y de las instituciones destinadas a transmitir la autoridad política desde la base hasta lo alto". Stoppino, Mario. "Autoritarismo", en Bobbio, Matteucci y Pasquino. *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 1991, v.I, p.125.
2. Alvarez, Luis. "Partido Acción Nacional", en Reyes Heróles, Federico (coord.) *Los partidos políticos mexicanos en 1991*, FCE, México, 1991, pp.21-22.
3. Cfr. Cárdenas, Cuauhtémoc. "El Partido de la Revolución Democrática", en Reyes Heróles, Federico. *Op cit.*, pp.280 y ss.
4. La inflexibilidad en materia de negociación no es una posición unificada del PRD. De hecho las más recientes discrepancias entre el presidente del PRD (Porfirio Muñoz Ledo) y el candidato a la presidencia por dicho partido (Cuauhtémoc Cárdenas) son una prueba de la existencia de visiones diferenciadas en lo que toca al establecimiento de pactos con otras fuerzas políticas y al otorgamiento de avales a los avances en materia electoral.
5. *The New York Times*, *Washington Post*, *Los Angeles Times* y *The Wall Street Journal*.
6. González Curi, Norma del Socorro. "El papel de la prensa norteamericana en la generación de imágenes sobre México: el caso de las elecciones de 1985 y 1988", tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Iberoamericana, México, 1993.
7. Véase el comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del EZLN del 10 de junio de 1994 en *La Jornada*, 12 de junio de 1994.
8. Cfr. Tenzer, Nicolás. *La sociedad despolitizada*, Paidós, Barcelona, 1992, p.13.
9. Cfr. Arbos, Xavier y Salvador Giner. *La gobernabilidad*, Siglo XXI, Madrid, 1993.